



## СЕКЦІЯ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.71 (477)

### ЮРИДИЧНА ПРИРОДА І ОЗНАКИ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

Лазарев В.В., к. ю. н.,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6  
Харківський національний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена розгляду і аналізу сучасної системи ознак громадянства України. Приділено увагу процесуальним аспектам громадянства. Запропоновано авторський підхід до визначення переліку ознак громадянства України.

**Ключові слова:** громадянство, ознаки громадянства, ознаки, правозастосовча діяльність.

Статья посвящена рассмотрению и анализу современной системы признаков гражданства Украины. Уделено внимание процессуальным аспектам гражданства. Предложен авторский подход к определению перечня признаков гражданства Украины.

**Ключевые слова:** гражданство, признаки гражданства, признаки, правоприменительная деятельность.

Lazarev V.V. LEGAL NATURE SIGNS AND CITIZENSHIP OF UKRAINE

The article is devoted to the review and analysis of the modern system Ukrainian citizenship traits. Attention is paid to the procedural aspects of citizenship. The author's approach to determining the list of Ukrainian citizenship traits.

**Key words:** citizenship, nationality signs, symptoms and law enforcement activities.

**Постановка проблеми.** Тема громадянства у нашій країні протягом останніх років набула виняткової актуальності. Необхідність удосконалення інституту громадянства України стала предметом обговорення багатьох дослідників. Суттєво зріс інтерес до громадянства у зв'язку з проголошенням у нашій країні людини, її прав і свобод найвищою цінністю. Громадянство є ланкою між народним суверенітетом і свободою особи, у прямій залежності від громадянства та у тісному зв'язку з ним знаходяться права, свободи і обов'язки людини, їх обсяг і зміст. Громадянство є неодмінною передумовою для володіння особою всією повнотою конституційних та інших прав і свобод, покладених на неї, передбачених Конституцією та іншим законодавством обов'язків, а також для захисту її прав і інтересів не тільки всередині конкретної держави, а й за межами у дипломатичному порядку та інших встановлених формах міждержавного зв'язку [1, с. 3]. Тому дослідження зазначеного питання є особливо важливим сьогодні через необхідність подальшого вдосконалення інституту громадянства і зміну його відповідно до світових стандартів у зазначеній галузі.

**Ступінь розробленості.** Не дивлячись на значну кількість наукових досліджень, присвячених громадянству, серед яких слід відзначити роботи таких конституціоналістів, як Л.М. Альбертіні, Р.Б. Бедрій, О.С. Лотюк, Н.А. Ришняк, Ю.М. Тодика, П.Ф. Чалий, визначення поняття громадянства, а також його змісту і основних особливостей досі має дискусійний характер. Тому метою статті є необхідність з'ясування сутності громадянства, його основних ознак.

**Виклад основного матеріалу.** Для сучасного державознавства твердження про населення як атрибут держави є аксіоматичним. При цьому під населенням здебільшого розуміється сукупність людей, які проживають на певній території, здійснюють свою життєдіяльність у

межах адміністративної чи політичної одиниці [2, с. 24].

Політична влада держави, її суверенітет поширюється на всіх людей, котрі живуть на її території [3, с. 56]. Проте у державно організованому суспільстві виникає якісно новий (порівняно з кровноспорідненим) тип соціальних зв'язків: більшість населення пов'язана з державою стійкими відносинами громадянства. На відміну від іноземних громадян або осіб без громадянства, які теж можуть проживати на території держави, громадянин держави має найширший правовий статус і найбільш стійкі правові зв'язки з нею. Він також має права і мусить виконувати всі обов'язки, передбачені законодавством держави, тоді як інші мешканці позбавляються деяких з них (право обирати і бути обраним, обов'язок несення військової служби тощо) [4, с. 75], оскільки саме громадянство є основою держави [5, с. 25]. Стаючи громадянами (підданими) держави, індивіди втрачають абсолютну свободу пересування і вибору місця проживання. Натомість вони отримують право вимагати від держави захисту своїх суб'єктивних прав і свобод як у самій державі, так і поза її межами [6, с. 59]. Таким чином, питання громадянства є дуже важливими і для держави, і для кожного громадянина [7, с. 101].

Стосовно громадянства, насамперед, слід зауважити, що воно має пряме відношення до держави. Державна влада поширюється на все населення у межах відповідної території, що являє собою просторову основу держави, просторову умову її буття. Зрештою без території держави не існує, хоча кордони її можуть змінюватися у часі. Територіальний поділ населення породжує новий соціальний інститут – громадянство або підданство. Як наслідок, всі індивіди отримують поділ на громадян (підданих), іноземних громадян (іноземних підданих) і осіб без громадянства (підданства). Здійснення влади за

територіальним принципом приводить до встановлення її просторових меж – державного кордону, що відділяє одну державу від іншої [8, с. 13]. І.А. Ільїн визначав державу як союз людей, організованих на засадах права, об'єднаних пануванням над єдиною територією і підпорядкованих одній владі [9, с. 34]. Як бачимо, громадянство тісно пов'язане з територією, на якій перебуває людина. Звідси випливає, що лише знаходячись у певній країні – країні свого громадянства, людина володіє всіма політичними правами. Але ж за своє життя людина може змінити місце свого проживання не лише на території рідної країни, а й виїхати на постійне місце проживання за її межі й бути громадянином іншої країни.

Для належного розв'язання комплексу питань, що постають перед державою з приводу регулювання правового статусу певного кола фізичних осіб (громадян), потрібен спеціальний механізм. Таким механізмом і виступає інститут громадянства. Громадянство надає відносинам між особою і державою підвищеної стабільності, формалізує їх, дає державі можливість певним чином контролювати чисельність свого населення, диференціювати правовий статус громадян та іноземців. В основі громадянства лежить взаємний правовий зв'язок людини і громадянина, і, будучи віддзеркаленням такого зв'язку, громадянство забезпечує стабільні відносини між державою і людиною. Як справедливо відзначається у спеціальній літературі, інститут громадянства «значною мірою є відображенням демократизму держави, рівня розвитку суспільних відносин» [10, с. 5], «невід'ємним атрибутом сучасного політичного процесу, стрижневим елементом взаємовідносин між індивідом, суспільством і державою» [11]. Наведені характеристики інституту громадянства переконливо свідчать про те, що він є вкрай важливим і посідає провідне місце в сучасних країнах, оскільки зумовлює політико-правовий статус осіб, які проживають на території країни, перелік їх основних прав і обов'язків.

Продовжуючи дослідження характеристик інституту громадянства, значну увагу, на нашу думку, слід приділити розгляду ознак громадянства. Звертаючись до поглядів вітчизняних дослідників громадянства, можемо наголосити на тому, що П.О. Великоречанін стверджує, що громадянство не можна розглядати ні як правовий зв'язок між особою і державою, який існує поза взаємними правами і обов'язками конкретної особи і держави, ні як механічну сукупність цих прав і обов'язків. Громадянство – двосторонній правовий зв'язок між особою і державою, де обидва суб'єкти мають взаємні права і обов'язки, які становлять зміст громадянства будь-якої держави. Звідси випливає, що зміст громадянства, з одного боку, становлять взаємні права і обов'язки, з іншого – права і обов'язки держави щодо особи. При цьому вони виникають та існують у зв'язку з поширенням суверенної влади на цю особу незалежно від її місця перебування – у межах цієї держави чи поза її межами [12, с. 108–109]. З наведеного випливає, що громадянство – це правовий зв'язок особи і держави (суб'єкти цього відношення пов'язані юридичними правами й обов'язками); громадянство – це політичний зв'язок особи і держави, тому що припускає той або інший ступінь участі особи в управлінні справами держави і суспільства: участь у виборах, референдумах, сплата податків тощо [13]. Означене відповідає

такій ознаці громадянства, як політико-правовий характер.

Продовжуючи дослідження особливостей інституту громадянства, можемо відзначити, що стійкість або постійність громадянства проявляються в просторі і часі. У першому випадку це означає, що правовий зв'язок громадянства зберігається і при виїзді особи, яка ним володіє, за межі країни свого громадянства. Стійкість правового зв'язку громадянства в часі проявляється в тому, що він існує, як правило, з моменту набуття громадянства аж до смерті особи, за винятком випадків його втрати за законом. Тобто цей зв'язок є безперервним [14, с. 78], що відповідає такій ознаці громадянства, як необмеженість у просторі та часі.

Крім правової стійкості, громадянство засноване на фактичному зв'язку особи з державою. Держава на власний розсуд встановлює умови набуття і втрати свого громадянства. Умови ці досить різноманітні та відрізняються одна від одної в різних державах. Але в їх основі лежить спільна ознака: всі вони виходять з необхідності фактичного зв'язку громадянина з відповідною державою. Умови набуття та втрати громадянства в конкретній державі визначаються також особливостями її соціально-економічного та політичного становища. Необхідність фактичного зв'язку громадян з державою означає не лише те, що громадянство надається особам, які вже фактично пов'язані з цією державою, а й те, що воно може надаватися також особам, які ніколи не були фактично пов'язані з вказаною державою, але щодо яких є підстави вважати, що вони будуть з нею пов'язані [15, с. 14–15; 14, с. 79]. Юридичні права й обов'язки між суб'єктами правовідносин громадянства косять взаємний характер: держава вправі вимагати від особи поваги і дотримання своїх законів, але в той же час зобов'язана здійснювати захист цієї особи як на своїй території, так і за її межами; особа ж має право вимагати від держави забезпечення такого захисту, але в той же час вона зобов'язана додержуватися її законів [13]. Таким чином, ми можемо стверджувати, що громадянству притаманна така ознака, як максимальний обсяг взаємних прав та обов'язків.

Продовжуючи дослідження інституту громадянства, маємо зауважити, що положення про те, що вирішення питань, пов'язаних з громадянством, є різновидом правозастосовчої діяльності, не викликає особливих заперечень, оскільки відповідає всім основним ознаками останньої. Зокрема, вирішенню питань громадянства, як і іншим видам правозастосовчої діяльності, притаманні відповідні риси.

Вирішення питань громадянства здійснюється виключно компетентними суб'єктами, наділеними відповідними функціями і повноваженнями відповідно до закону. Так, в Україні система органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, включає в себе президента України, Комісію при Президенті України з питань громадянства, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства і підпорядковані йому органи, Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва, консульські установи (розд. IV закону України від 18 січня 2001 р. «Про громадянство України») [16].

Державно-владний характер, що полягає у контролі (нагляді) за суспільними явищами і процесами, в їх авторитетному посвідченні



і управління ними, а в разі необхідності та за наявності підстав – у застосуванні легального примусу. Державні органи у справах громадянства витребують і перевіряють надані для отримання (припинення) громадянства документи, здійснюють перевірку особи заявника, проводять необхідні іспити, співбесіди тощо.

Питання громадянства відображаються в індивідуалізованих актах-документах, що визначають суб'єктивні права і обов'язки адресатів приписів. Так, глава держави видає з питань громадянства укази, а спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади – накази.

Визначені питання здійснюються на основі принципів доцільності, справедливості та обґрунтованості. Ці принципи або безпосередньо відображаються в тексті законів про громадянство, або виводяться логічним шляхом із змісту цих законів [17, с. 7]. Вся послідовність і зміст етапів і процедур з розгляду питань громадянства підпорядкована цим принципам.

Водночас порядок розгляду питань громадянства характеризується рядом специфічних рис, що відрізняють його від інших видів правозастосовчої діяльності. Насамперед, слід зазначити, що цей порядок носить конституційно-правовий (політико-правовий) характер. Це проявляється як у змісті самих процедур з питань громадянства, так і в юридично значимому результаті – встановленні або зміні політико-правового статусу особи, його постійного політико-правового зв'язку з державою. Це дає підстави говорити про порядок розгляду питань громадянства як про конституційно-правове, а не адміністративно-правове або цивільно-правове явище. Відмінною особливістю цього порядку є також особливий склад його суб'єктів. Особа-заявник та компетентні органи виступають як учасники політико-правового зв'язку: фізична особа (заявник) – як реальний або потенційний елемент суверенної політичної спільності (народу), а компетентні органи влади – як структурні елементи політичної організації цієї спільності. Нарешті, акти-документи, прийняті в результаті розгляду питань громадянства, мають правовстановлювальний, а не правоохоронний характер, оскільки тягнуть за собою встановлення (зміну) конституційно-правового статусу особи.

**Висновки.** Спираючись на наведені вище факти, у контексті предмета нашого дослідження варто відзначити ще одну важливу ознаку громадянства – процесуальний характер його набуття і припинення. Законодавство усіх сучасних держав передбачає, що відносини громадянства встановлюються й припиняються за особливою процедурою, в чіткому юридичному порядку, що має певні часові (темпоральні) й просторові (територіальні) межі, а повноваження щодо вирішення питань, пов'язаних із громадянством, віднесено до компетенції відповідних

органів державної влади. Таким чином, підбиваючи підсумки дослідження, можемо визначити основні ознаки громадянства: матеріальні ознаки, до яких слід віднести: 1) політико-правовий характер; 2) необмеженість у просторі та часі; 3) максимальний обсяг взаємних прав та обов'язків; і процесуальні ознаки, які включають у себе: 1) процесуальний характер набуття громадянства; 2) процесуальний характер припинення громадянства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кутафин О.Е. Избранные труды : в 7 т. / О.Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2011–. Т. 3 : Российское гражданство : [монография]. – 2011. – 592 с.
2. Теорія держави та права : [навч. посіб.] / упоряд. Л.М. Шестопалова. – К. : Прецедент, 2006. – 197 с.
3. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / [С.Д. Гусарев, А.Ю. Олійник, О.Л. Слісаренко]. – К. : Правова єдність, 2008. – 270 с.
4. Загальна теорія держави і права : [підручник] / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
5. Лади́гін С.Д. Конституційно-правове регулювання інституту громадянства та проблема подвійного громадянства в Україні / С.Д. Лади́гін, О.В. Нестеренко // Юридична Україна. – № 4 (76). – 2009. – С. 25–29.
6. Теория государства и права : [учебник] / под ред. Р.А. Ромашова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. – 630 с.
7. Толкачова І.А. Підстави набуття громадянства в Україні і країнах СНД / І.А. Толкачова // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 101–105.
8. Российское гражданство : [учеб. пособ.] / [И.П. Левченко, А.С. Прудников, В.Н. Калинин]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 352 с.
9. Кикоть В.Я. Российское гражданство : [учеб. пособ.] / В.Я. Кикоть. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 351 с.
10. Тоды́ка Ю.Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине : [монография] / Ю.Н. Тоды́ка, О.Ю. Тоды́ка. – К. : Ін Юре, 2004. – 368 с.
11. Головка В.М. Концепція громадянства Іммануїла Валлерстайна / В.М. Головка, О.А. Фісун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2011\\_55/Gileya55/P22\\_doc.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_55/Gileya55/P22_doc.pdf).
12. Великоречанін П.О. Політико-правова сутність громадянства / О.П. Великоречанін // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 3. – С. 107–110.
13. Міжнародне право [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://polka-knig.com.ua/article.php?book=845&article=40044>.
14. Бедрій Р.Б. Зміст громадянства в Україні: конституційно-правовий аспект / Р.Б. Бедрій // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична : зб. наук. праць / засн. Львів. держ. ун-т внутр. справ. – 2006. – № 1. – С. 75–81.
15. Бедрій Р.Б. Конституційно-правові основи громадянства України : [монографія] / Р.Б. Бедрій. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – 164 с.
16. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
17. Бочаров Д.О. Правозастосовча діяльність : поняття, функції та форми : проблемні лекції / Д.О. Бочаров. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2006. – 73 с.